



Estudios Globales

Modelo estructural para el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa¹

Structural Model for the Analysis and Construction of Security and Defense Policies

Juan-David Abella-Osorio² y Vicente Torrijos³

Recibido: 10 de mayo de 2021

Aceptado: 21 de agosto de 2021

Publicado: 31 de enero de 2022

Resumen


El objetivo de este artículo es proponer un modelo estructural y actualizado para el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa. Se realiza una revisión de la literatura sobre el tema y, a partir de ello, se plantea el modelo y se analizan de forma prospectiva su utilidad, alcances y límites a futuro. Entre los resultados del estudio, se identifican dos grandes direccionamientos de la literatura: uno conceptual y formulador, y otro más exclusivo, político y técnico, así como un aparente consenso técnico sobre algunos elementos básicos de las políticas de seguridad y defensa. Frente a esto, se aporta una propuesta funcional para incrementar el conocimiento, racionalizar recursos y armonizar y mejorar la confección y la implementación de las políticas de seguridad y defensa.


Palabras clave: Colombia; defensa; modelo estructural; seguridad; seguridad hemisférica; revisión de literatura

Abstract

The objective of this article is to propose a structural and updated model for the analysis and construction of security and defense policies. A review of the literature on the topic is carried out and, based on it, the model is proposed and its usefulness, scope and limits for the future are analyzed prospectively. Among the results of the study, two main tendencies of the literature are identified: one conceptual and formulator, and another more exclusive, political and technical, as

1 Artículo resultado del proyecto de investigación “Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas” que hace parte de la línea de investigación “Derechos humanos, DICA y justicia” del grupo de investigación “Centro de Gravedad” (categoría A1 - Minciencias), Escuela Superior de Guerra de Colombia.

2 Co-coordinador de Estudios de Asia del Programa de Investigación de Política Exterior Colombiana (PIPEC), Universidad de los Andes, Bogotá D.C., jd.abella@uniandes.edu.co,  orcid.org/0000-0002-4425-8914.

3 Escuela Superior de Guerra de Colombia, Colombia, vicente.torrijos@esdegue.edu.co,  orcid.org/0000-0003-3837-6196.



well as an apparent technical consensus on some basic elements of security and defense policies. In view of this, a functional proposal is put forward to increase knowledge, rationalize resources and harmonize and improve the construction and implementation of security and defense policies.

Keywords: Colombia; defense; hemispheric security, security; state of the art; structural model

Introducción

Las oportunidades, los problemas y los desafíos de seguridad y defensa actuales han demostrado ser mucho más complejos y estar más interconectados que en cualquier otra época. Mientras que los conflictos intergrupales e interpersonales han empezado a reducirse de manera significativa, han escalado nuevas amenazas menos conocidas, que afectan los subsistemas naturales, económicos y sociales de los cuales dependen las sociedades.

El mundo (y con él los riesgos y las amenazas a la seguridad estatal e internacional) ha entrado en una dinámica acelerada de cambio. Ello ha incrementado el interés sobre el ámbito de la seguridad, el cual es objeto de una mayor investigación multidisciplinar. Ese renovado interés se alimenta y se refuerza de la interdependencia mundial, con amenazas y retos de seguridad globales, y subsiguientes efectos transfronterizos, que no puede resolver un solo actor del sistema internacional, mucho menos mediante medios militares o políticos.

Como era de esperarse, las aproximaciones e interpretaciones tradicionales o clásicas de la seguridad han resultado poco oportunas, lo que lleva a dudar sobre su mérito a la hora de responder a los problemas contemporáneos. Ello hace necesario renovar el concepto de seguridad,

considerando campos no militares del conocimiento, y profundizando sobre las características, necesidades y expectativas cambiantes de la sociedad. No obstante, el paradigma de la seguridad nacional está lejos de ser superado, en parte porque los conflictos armados tradicionales y las amenazas militares y paramilitares a la seguridad humana siguen estando muy latentes (Orovcanec y Mircev 2015).

América Latina, desde principios del siglo XXI, ha dado muestras de debilidad para abordar la complejidad del proceso acelerado de globalización, que permea casi todos los ámbitos nacionales y locales, conectándolos con flujos y circunstancias externas. Esto ha contribuido a incrementar la fragilidad del vecindario, y ha generado efectos negativos sobre la gran mayoría de una población afectada y vulnerada por múltiples factores de inestabilidad y riesgo político y social.

Si bien algunas de las principales preocupaciones de seguridad han sido abordadas y superadas en algunos países, y América Latina no ha contribuido sustancialmente al desequilibrio mundial de seguridad, la región sigue estando ausente en los mejores ejemplos de políticas que fomenten y refuercen otros ámbitos de seguridad, como la seguridad humana y la seguridad ambiental. Si a lo anterior se le suman el efecto degenerativo de los conflictos intratables y las graves brechas económicas y sociales, es evidente que la región está en mora de encontrar un verdadero concepto común de seguridad, integrativo y capaz de dar soluciones a estos flagelos (Aravena 2002).

Ese último reto, sin duda, debe ser uno de los temas prioritarios en las próximas reuniones. Para conseguirlo, se considera preteritorio redirigir los debates en el seno de instancias intergubernamentales tales como el Grupo de Río, la Organización de Estados Americanos

(OEA) y su Comisión de Seguridad Hemisférica. Por supuesto, también resulta pertinente abordar la temática dentro de los gobiernos nacionales. La tarea es urgente en la medida que la región, al igual que otras partes del mundo en desarrollo, debe enfrentar los graves problemas del siglo actual, sin olvidar los conflictos, los reclamos y las disputas históricas que la han azotado desde hace siglos.

En otras palabras, mientras los países de la región se enfrentan a múltiples retos en el siglo XXI, tales como el crimen organizado, el tráfico de drogas, la degradación medioambiental y los grupos insurgentes y terroristas, surgen preguntas sobre si los Estados tienen la capacidad y la voluntad de proteger y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. En especial, si realmente reflejarán tal voluntad en la formulación y el desarrollo de políticas de seguridad y defensa adecuadas, capaces de responder a los retos y las oportunidades que abren la globalización y la cooperación internacional. En atención a tales interrogantes y con el fin de contribuir al debate sobre estos instrumentos, el objetivo del presente artículo consiste en proponer un modelo estructural y actualizado para el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa.

Metodología

La investigación combina tres enfoques. El primero es el interpretativo, que permite aproximarse a fenómenos complejos de la realidad internacional y social de forma integral (Richardson y Fowers 1998). El segundo es el holístico, buscando ofrecer una revisión balanceada, que facilite futuros diagnósticos y recomendaciones en los campos de la seguridad y la defensa, así como la formulación de políticas públicas en tales materias. El tercer

enfoque es el institucionalista, que propone estudiar la sociedad a partir de sus instituciones formales y de la efectividad de su funcionamiento (De la Hoz 2016).

Se utiliza el método cualitativo-cifrado, por dos razones. Primero, porque permite describir y comprender las características de un proceso en un escenario particular. En este caso, las condiciones y los elementos que influyen en la confección y la práctica de las políticas de seguridad y defensa. Segundo, porque fijar la atención en los posibles impactos de tales instrumentos requiere acudir a indicadores cuyas dimensiones serán tanto subjetivas como numéricas (Cadena-Iñiguez et al. 2017). El análisis se basa en una revisión de fuentes primarias y secundarias, priorizando la revisión de libros, artículos académicos, informes institucionales, reportes y documentos oficiales estratégicos.

Revisión de literatura

En esta sección se recoge la bibliografía disponible sobre el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa, en una dimensión hemisférica y regional. Dentro de ella, se identifican dos direcciones: los esfuerzos conceptuales por definir y delimitar la seguridad y la defensa para formular políticas públicas en la materia; y otra, en la que se entiende la construcción de estas políticas como reflejo de discusiones exclusivas o cerradas de especialistas ubicados en el Poder Ejecutivo (y en menor medida, en el Legislativo) (Ugarte 2004), sobre todo, asesores dentro de las fuerzas armadas y los organismos militares.

Sobre la primera dirección, la literatura suele citar la problemática innata a la hora de pensar los conceptos de seguridad y defensa

nacional como punto de partida para reflexionar tanto sobre la edificación de doctrinas como sobre la construcción de políticas en los países. Abordar los conceptos y el lenguaje también es perentorio, porque son fruto de procesos mayores de construcción social, y contribuyen a explicar las realidades complejas.

De hecho, uno de los retos más espinosos que se destaca en la literatura es fijar un consenso sobre el uso de los términos, y delimitar el campo de interés del estudioso. Mientras que la seguridad ha sido analizada en términos más amplios, y puede llegar a apreciarse como un fin político-social, una teoría, un programa de investigación o una disciplina, en sentido más estricto, la defensa se ha entendido como un medio para garantizar la seguridad del Estado, por medio de acciones dirigidas a prevenir riesgos y derrotar amenazas (Eissa 2017).

La discusión sobre seguridad en ámbitos académicos, políticos y técnicos se relaciona sobre todo con el reflejo de intereses y metas sociales, económicas y políticas que animan los debates nacionales y regionales, e influyen en el direccionamiento que adoptan instituciones y actores estatales y supranacionales, en el contexto de las relaciones internacionales. Sobra decir que ese contexto ha demostrado ser muy dinámico y cambiante. En los últimos años, la comunidad científica y militar ha sido testigo y partícipe de una extraordinaria expansión del concepto de seguridad, asociado de forma creciente con actores más amplios, como los individuos, el clima y el medio ambiente. Así, se ha abandonado de modo gradual su sentido estatal y nacional clásico.

Tras el final de la Guerra Fría, surgieron nuevas concepciones de seguridad tanto en el ámbito académico como en el institucional. Si bien parten de la definición de seguridad de

la Organización de Naciones Unidas (ONU), que la entiende como una “situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas y significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso”, presentan nuevas e interesantes reinterpretaciones del término, discutiendo la influencia del realismo político (Hernández 2005).

Leal y Mason (2003) y Hernández (2005) abordan esta evolución y ensanchamiento mediante tres grandes modelos de seguridad: humana, hemisférica cooperativa y democrática. El primero tiene que ver con el significado del individuo y la comunidad humana (y no los Estados) como fundamento de la seguridad. Considera que estos actores son el eje del orden global, reconoce que todo individuo es sujeto legítimo del derecho internacional, y que es vulnerable a un abanico más amplio de amenazas que los Estados o la sociedad.

El segundo modelo (seguridad hemisférica cooperativa) se funda en las concepciones de seguridad mutua y colaborativa. Es intrínseco al concepto de comunidades de seguridad, definidas como

estructuras internacionales o interregionales en las cuales sus integrantes han asumido en forma permanente el diálogo y la negociación como forma de dirimir sus diferencias y al mismo tiempo –y esto es de la esencia del concepto– han descartado el uso de la fuerza entre ellos de manera definitiva (Meza 2018, 3).

En otras palabras, una comunidad de seguridad es un dispositivo que busca “evitar el surgimiento de nuevos conflictos a través del fomento de medidas que –efectivas o no– propicien la confianza entre los Estados de la

región” (De la Lama 1998, 52-53). Las comunidades de seguridad del modelo no son, en sentido estricto, una alianza o coalición militar clásica, dado que no se construyen para abordar un problema común de seguridad externa de sus miembros, sino con un sentido de continuidad. Por lo general, para instaurar, mantener y reforzar la paz, la convivencia y la concordia entre los socios.

El tercer modelo (seguridad democrática) fusiona los dos anteriores. Toma tanto las nociones clásicas de seguridad como nuevos elementos, fruto de la expansión del concepto. El término “seguridad democrática” tiene sus antecedentes en los debates sobre seguridad regional y multidimensional desarrollados desde distintas instancias del sistema andino y del sistema interamericano. Busca robustecer el “compromiso con la democracia, basada en el Estado de Derecho y en la garantía de las libertades fundamentales, la libertad económica, la justicia social”, que permita afianzar una verdadera “comunidad de valores democráticos entre los Estados, vinculados por lazos históricos, geográficos, de hermandad y de cooperación” (OAS 2021, 1).

Como nota Hernández (2005), este tercer modelo también tiene una versión que corresponde a una construcción propia del caso colombiano. En este, si bien no hay una definición consensuada de seguridad democrática, se rescatan elementos de las discusiones regionales que entienden la seguridad como la “protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad”. En el plano conceptual, esa versión de la seguridad democrática se edifica sobre tres columnas: i) protección de los derechos ciudadanos; ii) resguardo de la pluralidad y las instituciones democráticas y iii) fomento de

la cooperación y el apoyo de toda la ciudadanía para la defensa de los valores democráticos (Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa Nacional 2003).

Sobre la segunda dirección en la cual se encausa la literatura, esto es, la manera en que se ha entendido la construcción de las políticas de seguridad y defensa, se observa un interés por describir su elaboración. Destaca que los ámbitos de seguridad internacional, defensa nacional y seguridad interior han estado supe- ditados a conjuntos de expertos, provenientes de la rama ejecutiva, pero sobre todo con la participación clave (y muchas veces exclusiva) de las fuerzas militares (FFMM) en particular (al nivel del Estado Mayor Conjunto), y del sector defensa, en general. Algunos autores explican este fenómeno como producto del conflicto bipolar que afectó al mundo entre 1947 y 1991, durante el cual el rol de especialistas externos al estamento castrense fue casi nulo. Otras fuentes señalan que la gran influencia de este sector ha sido más bien un rasgo heredado de las condiciones históricas comunes en los primeros años de las naciones latinoamericanas (Ugarte 2004).

El modelo propuesto, sus variables y componentes

Siguiendo los estudios del Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas para la Reforma al Sector de la Seguridad (RSS), puede decirse que, en términos amplios, las políticas de seguridad nacional corresponden a “una descripción formal de la concepción que tiene un país de sus principios rectores, valores, intereses, objetivos, entorno estratégico, amenazas, riesgos y desafíos con vistas a proteger y promover la seguridad nacional”

(UN SSR Task Force 2012, 122). Este tipo de políticas sobre seguridad y defensa se apoyan en la Constitución, la legislación, la costumbre y los tratados ratificados por cada nación. Cuando se construyen, se difunden y se implementan las políticas, lo que hacen es clarificar los comportamientos y deberes de las instituciones del Estado en el cumplimiento de su responsabilidad de proteger a la población, y defender la soberanía y el estado de derecho.

El Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad (DCAF 2015) entiende estos instrumentos como una hoja de ruta que fija los valores y los principios que guiarán al Estado a la hora de proporcionar seguridad estatal y humana. Esa hoja bien puede adoptar la firma de un documento escrito único, o puede ser un compendio de documentos preexistentes, actualizados de manera periódica y reflejo de una política integrada y coherente. En pocas palabras, estas políticas son una guía de acción, pero no una ley. Se definen sobre todo por el propósito mayor que persiguen. Pueden denominarse de manera flexible como planes, estrategias o doctrinas. Aunque pueden requerir ajustes jurídicos e institucionales en materia de seguridad, se formulan e implementan con estricto apego al marco legal y constitucional vigente. Como reflexionan Ball et al. (2002), dado que la seguridad es un bien público global que debería estar disponible para todos, en todas las sociedades, las políticas del sector deberían reflejar no solo las visiones del gobierno y de otras instituciones estatales participantes, sino también las opiniones, reservas y demandas de la ciudadanía, tramitadas mediante canales de representación democrática o consulta pública.

El DCAF (2015, 3) considera los siguientes “elementos típicos” de una política

de seguridad nacional: (i) decisiones y metas (descripción realista de las condiciones de seguridad, así como de los resultados esperados de la política); (ii) valores y principios (elementos simbólicos aceptados conforme a los compromisos internacionales); (iii) interés nacional y ambiente estratégico (explicación de las preferencias en seguridad y defensa); (iv) obligaciones internacionales (concepción ampliada de la seguridad, solidaridad y cooperación internacional), y (v) amenazas, riesgos, desafíos y oportunidades actuales y futuras (evaluación extendida sobre retos a los intereses vitales nacionales y de la política). En Colombia, los gobiernos elegidos democráticamente se fundamentan en el artículo segundo⁴ de la Constitución Política, con el fin de elaborar y aplicar las políticas públicas de seguridad y defensa, que además se desarrollan bajo el direccionamiento del Ministerio del ramo.

En Colombia está vigente la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Publicada en 2019, se apoya, según el Estado colombiano, en el “binomio inescindible” de la seguridad y la legalidad (Ministerio de Defensa Nacional 2019). Este documento es entendido desde la oficialidad como una “hoja de ruta para responder a las amenazas y desafíos de seguridad, desde un enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal” (Presidencia de la República de Colombia 2019).

⁴ Según la Constitución vigente desde 1991, este artículo establece los fines esenciales del Estado (servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados). Además, ordena a las autoridades de la República “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Asamblea Nacional Constituyente 1991, 14).

Además, sirve como marco tanto de la Estrategia Militar General y de los planes de campaña de las fuerzas militares como del Plan Operativo de la Policía Nacional.

Ahora bien, la formulación de las políticas de seguridad y defensa sigue siendo un ámbito cerrado y exclusivo de grupos de expertos, debido no solo a la confidencialidad de la información y a la sensibilidad de la materia, sino también a su aparente alta complejidad conceptual, técnica, política y práctica (Souers 1949). Es usual que las complejas y cambiantes racionalidades de la elaboración de estos instrumentos escapen al entendimiento de otros ámbitos, como el académico, el científico y el ciudadano. Así, constituyen una suerte de cajas negras donde distintos contenidos y procedimientos se desconocen o se ignoran (Blarel y Paliwal 2019; Carey 2011).

Por lo anterior, es necesario robustecer los análisis sobre las políticas de seguridad y defensa, para evaluar la preparación, las capacidades y la voluntad de los Estados en cuanto a ellas, así como contribuir, desde los ámbitos científicos y profesionales, al mejoramiento de sus alcances y a reducir sus efectos impredecibles y negativos. Ello comprende la forma en que estos instrumentos se formulan, se aplican y se evalúan.

De acuerdo con estudios del Banco Mundial (2013), objetivos esenciales como el desarrollo, la paz y la seguridad global se relacionan con darle voz y promover la participación de todos los segmentos de la sociedad en las esferas económica, social y política. Expertos vinculados a dicha organización como Grandvoinet, Aslam y Raha (2015) sugieren que, para mejorar el bienestar y la estabilidad, en especial de los países en vías de desarrollo como Colombia, se requerirán reformas institucionales y de gobernanza, que incrementen

la responsabilidad y la transparencia estatal, fortalezcan la calidad de los servicios públicos y aseguren el entorno económico y social general.

Tomando en cuenta lo anterior, en esta investigación se propone un modelo para el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa. Este consta de un esquema poligonal distribuido alrededor de nueve niveles que giran en torno a una concepción amplia de su constitución y puesta en marcha. Se entiende a estas políticas como sistemas abiertos y vivos, que generan impactos sobre otros sistemas, y al mismo tiempo se ven afectados por variables y circunstancias externas.

El primer nivel del modelo corresponde a la identificación de interés, principios y objetivos. En línea con algunas pautas señaladas por la DCAF (2015), comprende la selección de intereses nacionales de carácter esencial (que por lo general versan sobre la protección de la soberanía y la autonomía en todos sus ámbitos, así como la estabilidad estructural); los principios objetivos y prioridades de la política (modelados por las visiones y prioridades del gobierno de turno elegido democráticamente), y el atractivo geopolítico y natural del país.

Este último ítem es de extrema relevancia, puesto que los países no solo deben estar conscientes de la importancia estratégica de su posición geográfica y riqueza natural y biológica, sino que deben ser capaces de identificar aquellos factores (y actores) que pueden amenazar su soberanía sobre ellos. Esto podría abordarse, primero, explorando, estudiando y clasificando los recursos propios y segundo, analizando con detenimiento el contexto y los intereses ajenos que los rodean. Luego de ello, será mucho más sencillo constituir mecanismos de protección y salvaguarda, que desa-

nimen o disuadan las ambiciones *non sanctas* de otros actores, tanto domésticos como del sistema internacional.

El segundo nivel del modelo propuesto tiene que ver con la percepción de amenaza. Estas pueden depender de indicios o percepciones, alimentadas por experiencia previa o informes de inteligencia. Siguiendo a Harvey (1997) y Brauch (2009), el universo de las amenazas se clasifica en tres grandes grupos. El primero son las “amenazas urgentes”, en las cuales los adversarios están bien definidos y, además, contemplan el uso de la violencia. La amenaza es muy específica, por tanto, será necesario preparar estrategias de respuesta, que pueden incluir movimientos de efectivos, despliegue de vehículos y aeronaves, e incluso una probable declaración de guerra formal.

El segundo grupo son las “amenazas genéricas”. Si bien hay ciertas posibilidades de recaer en un conflicto armado, los enemigos potenciales del país no consideran el uso de la fuerza como instrumento de presión. En este caso se opta por mecanismos más “suaves” de vigilancia y alerta temprana, para prevenir acciones militares enemigas que puedan otorgarles ventajas estratégicas inadmisibles.

El tercer grupo corresponde a las “amenazas difusas” o elementales. Aunque estas ponen en riesgo los intereses, la vida y la seguridad estatal y ciudadana, su percepción se ve limitada y restringida como emergente, aunque las acciones suaves y disuasorias iniciales no hayan tenido éxito. Frente a estas amenazas, se recomienda mantener el monitoreo y escalarlas como genéricas en caso de nueva información disponible o de cambios abruptos e inesperados.

Por otro lado, la concepción de políticas de seguridad y defensa debería identificar las amenazas intencionales (antrópicas o huma-

nas) y no intencionales (naturales), desde los ámbitos interno y externo. Aunque esa diferenciación parece lógica, en dependencia del tipo de amenaza identificada, se deberán seguir distintos planes de contingencia, que incluirán a otro tipo de instituciones. Así, mientras que ante amenazas humanas e intencionales como posibles ataques terroristas se siguen acciones militares y/o policiales, ante la ocurrencia de desastres climáticos, la prioridad será la operación de cuerpos de socorro especializados en emergencias naturales. Claro está que en ambas ha habido y puede haber participación cooperativa de las FFMM, si esta es requerida.

El tercer nivel del modelo atiende los grados de estrés y su subsiguiente conducción cualitativa. Adaptando aquí el concepto de estrés planteado desde la psicología y la ciencia organizacional, se trataría de aquellas circunstancias que generan ciertos grados de angustia y zozobra a nivel de seguridad estatal y humana. Este, si es mal gestionado, puede dar paso a un estrés nocivo, que a su vez puede derivar en efectos indeseables como decisiones equivocadas o tardías de defensa, bloqueos o confusiones institucionales, e incluso inacciones peligrosas.

Ahora bien, el estrés también puede ser conducido y transformado en un estímulo positivo (estrés positivo), que resulta en una adaptación necesaria para enfrentar la amenaza identificada (Tavakoli 2010). En ese sentido, las autoridades estatales estarán motivadas y dispuestas a acatar los planes de contingencia y reacción, buscando corregir o cambiar, con el fin de abordar mejor el problema.

En este caso, el modelo prevé la importancia de clasificar el grado de estrés generado por algún elemento interno o externo, con el fin de identificar qué tan cerca o lejos se está de

la necesidad del uso de la fuerza; un recurso excepcional, pero que igual debe mantenerse disponible.

La clasificación adecuada del grado de estrés a través del modelo permite elegir las estrategias o modalidades de manejo más acordes con la situación, para reducir el grado de angustia. Grados de estrés bajos requieren respuestas diplomáticas, mientras niveles más elevados necesitarán medidas disuasivas e incluso coercitivas, si se hace necesario. Lo esencial de la selección de una u otra modalidad es que esta permita aminorar la sensación de intranquilidad.

El cuarto nivel del modelo se dirige sobre todo a la capacidad de respuesta que le permite al Estado la política de seguridad y defensa. Corresponde a la capacidad y voluntad para establecer alianzas y coaliciones. Como se mencionó, esta dimensión responde al hecho de que la seguridad es un bien público mundial, dado que “ningún país puede proporcionar por sí mismo una seguridad física completa a sus ciudadanos mientras la seguridad no esté garantizada en todas partes” (Ball et al. 2002, 2). Resulta ingenuo e inconveniente pensar que, en pleno siglo XXI, un país en solitario puede garantizar su propia seguridad, soslayando el vecindario y el conjunto de amenazas transnacionales como el terrorismo, el cambio climático, el crimen digital y la delincuencia internacional (Abella Osorio y Torrijos 2017).

El quinto nivel se fija en un elemento más subjetivo o inmaterial de la política internacional: el prestigio entre aliados y adversarios. Está compuesto por tres variables importantes. La primera tiene que ver con la reputación del país en función de su política de defensa, que puede interpretarse tanto en su carácter reputacional como en su carácter disuasorio y persuasivo

Una política elaborada y pragmática puede atraer la atención de futuros socios, que ven en ella una manifestación de intenciones de colaboración y cooperación funcionales y no competitivas con sus objetivos. Sobre el carácter disuasorio, este tipo de políticas también expresan la voluntad y capacidad de los países frente a los riesgos percibidos y latentes, y muestran qué tan serio y resuelto puede llegar a ser un Estado cuando es amenazado o provocado.

La segunda variable se relaciona con el grado de influencia de los aliados y adversarios en los asuntos colectivos, hemisféricos y globales. En el ámbito de las relaciones internacionales, la naturaleza y los efectos del poder están en constante cambio. Hay señales de que el clásico poder militar, otrora recurso dominante en la agenda global, ha perdido su importancia y utilidad frente a amenazas complejas como la competencia comercial y el ciberterrorismo.

Más que nunca en la historia, los países se enfrentan en ámbitos difusos, no con violencia, sino por medio de su habilidad para atraer o persuadir sin usar la fuerza, consiguiendo intervenir en la arquitectura de gobernanza global más por sus ideas y aportes que por su arsenal. Esa cuestión debe estar presente en las discusiones sobre las políticas de seguridad y defensa, puesto que enfrentar adversarios mejor posicionados puede resultar desventajoso en ámbitos como la economía y los medios de comunicación, mientras que acercarse a socios reconocidos puede incrementar las posibilidades de éxito en estos y otros aspectos, y abrir la ventana a nuevas asociaciones.

El tercer elemento de esta dimensión se relaciona con el tipo de potencia que es o pretende ser el país que diseña la política. En teoría, existe una estrecha relación entre la política exterior y la política de defensa, que “constituyen los principales instrumentos a

través de los cuales el Estado se posiciona en el sistema internacional” (Meza 2009, 54). Ello implica reconocer la política de seguridad y defensa como facilitador u obstáculo para dicho posicionamiento. Países donde se conjugan la ambición con la voluntad y la capacidad real podrían formular políticas exteriores y de seguridad y defensa aspiracionales y proyectivas.

Ahora bien, dada la flexibilidad del modelo y el desarrollo de este tipo de políticas en la gran mayoría de los Estados, los países pueden no ambicionar convertirse en potencias medias o pequeñas, y más bien aceptar tácitamente condiciones de potencias incipientes o insignificantes, o incluso solo reconocerse como actores del sistema internacional que, en términos generales, pretenden defender sus intereses y soberanía, y jugar ocasionales roles más activos en ciertos temas, sobre todo en los ámbitos regional y multilateral.

La sexta dimensión del modelo se relaciona con los roles de las FFMM. Se propone indagar si se justifica su existencia misma, así como el nivel de gasto presupuestal y el valor político que se les otorga. Esta evaluación justificadora se realiza en el modelo mediante un tamizaje en torno a cuatro variables. La primera son las demandas internas de seguridad (vinculadas con la presencia o la probabilidad de conflictos, el grado de inestabilidad institucional y democrática y el historial de respeto a la Constitución y las instituciones).

La segunda variable corresponde a las exigencias externas de seguridad. Está relacionada con los factores de inestabilidad que provienen del vecindario cercano o ampliado, con la probabilidad de tensiones fronterizas, con la voluntad de participar en misiones internacionales y con los efectos que puedan derivar de dicho involucramiento.

La tercera variable corresponde al grado de vinculación y solidez entre el sector defensa y la seguridad ciudadana, considerando que el primero es un soporte necesario para la segunda. La cuarta y última variable consiste en la posibilidad de realizar operaciones conjuntas y combinadas, lo que demanda estudiar en profundidad los escenarios para la intergeneracionalidad e interoperabilidad.

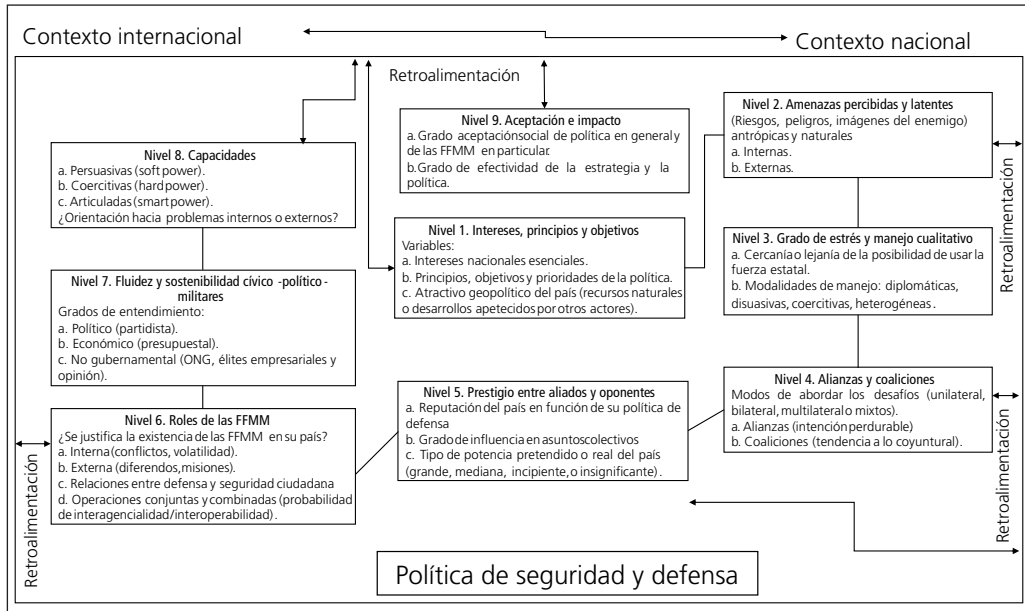
El séptimo nivel del modelo es la fluidez y sostenibilidad de los asuntos cívico-militares. Como se mencionaba, la dinámica y evolución de las relaciones cívico-político-militares en los Estados modernos es un factor fundamental para entender los cambios en el rol de las fuerzas políticas y la constitución colaborativa de políticas de seguridad y defensa.

Se sugiere que esta fluidez se evalúe conforme a tres grados de entendimiento distintivos. El primero es el grado político, en el que se observa la afinidad y facilitación proveniente de sectores políticos relevantes, tales como partidos, agrupaciones y grupos de interés. El segundo grado corresponde al económico, e incluye consideraciones presupuestales, análisis estratégico y de costo beneficio a mediano y largo plazo.

El tercero es el grado no gubernamental, en el cual se revisa el estado de opinión sobre el entendimiento cívico-político-militar, sobre todo dentro de organizaciones no gubernamentales (ONG), redes y asociaciones empresariales, sectores de opinión (académicos y medios de comunicación), y personalidades políticas.

El octavo nivel del modelo corresponde a la dimensión de las capacidades estatales. Los gobiernos, en colaboración con el sector defensa y asesores externos, deberían analizarlas con base en tres variables o criterios. El primero es la persuasión, o capacidades blandas.

Figura 1. Modelo para el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa



Fuente: elaboración propia con base en Tavakoli 2010; Meza 2009; Armitage y Nye 2007.

Requiere analizar las aptitudes del país para generar atracción positiva en el ámbito regional e internacional mediante sus recursos, conocimientos y experiencias internas en los ámbitos de la seguridad y la defensa.

La segunda variable, de coerción o capacidades duras, tiene que ver con la fortaleza y solidez del aparato estatal para enfrentar amenazas teóricas y reales de fuerza y violencia, tanto internas como externas. Dicha evaluación requiere revisar el ambiente de amenazas, e información de inteligencia oportuna y actualizada.

El tercer criterio es la articulación de las capacidades previas, blandas y duras. Parte del llamado “poder inteligente”, definido a grandes rasgos como la sinergia del poder duro de coerción y del suave de persuasión y atracción. Por medio de este, los países emplean todo el abanico del poder nacional, priorizando la

herramienta diplomática sobre el uso de la fuerza, pero sin descartarlo por completo (Armitage y Nye 2007).

El análisis de esas capacidades debe orientarse a conocer si los recursos se están dirigiendo a resolver los retos de seguridad internos y externos, y permitir que se puedan realizar ajustes por medio de la política, que los dirijan hacia estos fines.

El noveno nivel del modelo también tiene un componente de retroalimentación, pero más elevado. Corresponde a las dimensiones de aceptación e impacto de la política de seguridad y defensa, una vez que ha sido establecida. Se compone de dos variables: el grado de aceptación social de la política en general y de las FFMM en particular, y el grado de efectividad de la estrategia y la política en el cumplimiento de los objetivos fijados, en el mediano y largo plazo. El modelo

contempla un marco flexible para conocer el grado de aceptación social. Se pueden incluir mecanismos como encuestas y consultas abiertas, así como una revisión del estado de opinión y las reacciones frente a la política y su efectividad, además de la opinión sobre las FFMM.

Sobre la segunda variable, se sugiere revisar la estrategia desde la idea de la Línea de Base. Esta ofrece evidencias sobre la situación inicial de la política y su contexto, de manera que la información pueda compararse según los cambios registrados en análisis posteriores. Para que ese ejercicio sea posible, la formulación de la política de seguridad debe seguir un enfoque adaptado a una suerte de Matriz de Marco Lógico (MML).⁵ A continuación, por medio de la figura 1, se expone el modelo descrito.

Proyección del modelo: utilidad, alcances y límites

La utilidad será entendida aquí de manera amplia y en el sentido que juega la política de seguridad como política pública que, dentro de una sociedad y a nivel externo, “implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos” (Torres-Melo y Santander 2013, 15).

Entonces, el modelo debe tomarse como insumo para facilitar la formulación y la eje-

cución de políticas dirigidas a resolver problemas concretos y necesidades colectivas y estratégicas, asociadas con el resguardo de la seguridad estatal y social. Su utilidad puede observarse en la medida en que esta estrategia refleja la funcionalidad conceptual y real del poder público, para conducir conocimientos y recursos hacia la resolución de problemas domésticos y el abordaje de retos externos.

Sobre el alcance, este será visto aquí como la capacidad del modelo de facilitar la extensión tradicional de las políticas de seguridad, contribuyendo a su comprensión, así como a mejorar la distribución y el uso de recursos, incentivar cambios y comportamientos positivos y colaborativos, y limitar o restringir los obstáculos o tensiones que se hayan producido en el pasado, para su discusión y constitución. Estas estrategias no constituyen un ejercicio técnico llano, para conseguir soluciones eficientes, sino que implican un alto grado de conflictividad y negociación sobre la realidad y su intervención (Torres-Melo y Santander 2013).

Por sus características y flexibilidad, pero también por su claridad conceptual y la integralidad de las categorías que agrupa, se estima que el modelo tiene un potencial significativo para incrementar el alcance clásico de las políticas de seguridad y defensa de los países. Así, puede elevar la comprensión sobre estas, promover la racionalización de los recursos y las relaciones armónicas entre los actores intervinientes. Por medio de los mecanismos de retroalimentación, se propone mejorar la articulación y la aplicabilidad de estas políticas, en los sistemas nacional e internacional.

Esos aportes potenciales, sin embargo, deben observarse con cautela, puesto que están condicionados a la voluntad, capacidad y rigurosidad de las autoridades hacia su aplicación. El modelo tampoco pretende ser una

⁵ Este instrumento se puede definir a grandes rasgos como “una herramienta de planeación que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos de un programa, incorpora los indicadores que miden dichos objetivos y sus resultados esperados” (CONEVAL 2007, 1). Una MML puede facilitar la identificación de medios para conseguir información de indicadores, incluyendo además los riesgos y las contingencias que pueden afectar el desempeño de la política o programa en cuestión.

receta exclusiva, sino complementar y potenciar otros esfuerzos de esquematización para la construcción de las estrategias nacionales de defensa.

En adición a los límites descritos, pueden presentarse dos grandes obstáculos. En primer lugar, el modelo tiene una limitación natural: la imposibilidad de abordar todos los componentes, variables y circunstancias que pueden presentarse en la definición y realización de las estrategias de seguridad nacional. Un esquema de tales características enfrentaría evidentes problemas de temporalidad sobre el contexto local y externo, y la incertidumbre que traen la globalización y los constantes cambios tecnológicos y procedimentales.

Empero, el modelo no es una sublimación absoluta de componentes ni una receta mágica y cerrada. Se trata de una propuesta funcional, con la que se busca mejorar el análisis y la construcción de políticas de seguridad y defensa, y aportar un instrumento al gobierno y al alto mando en sus esfuerzos de confección, ejecución y evaluación de tales estrategias en favor de los intereses nacionales, la soberanía y la seguridad nacional y humana.

La segunda limitación del modelo radica en la interdependencia e interoperabilidad de sus distintos niveles. Está pensado como un todo para conseguir los efectos y la optimización propuestos, por lo que se recomienda aplicar todos los niveles y no solo algunos de manera aislada. Esta limitación constituye un obstáculo significativo por dos razones. Primero, su eficacia queda sujeta a su forma de uso y, por tanto, a la decisión del gobierno y el alto mando de incluirla en sus discusiones. Segundo, la inclusión del modelo no asegura su aplicación integral. Esto, porque está expues-

to a las dinámicas y fluctuaciones del poder propias de las políticas públicas. Un proceso que, como ya se dijo, tiene un alto grado de conflictividad y negociación.

Conclusiones

El análisis presentado permitió observar dos direcciones en la literatura sobre la construcción de políticas de seguridad y defensa, en una dimensión hemisférica y regional. La primera abarca los esfuerzos conceptuales por definir y delimitar ambos conceptos, para formular políticas públicas en la materia. La segunda está enfocada en entender estas políticas como reflejo directo de discusiones exclusivas o cerradas, de especialistas oficiales y militares. Estos expertos son importantes dado que se les encarga la sensible tarea de diseñar tales planes con base en los intereses nacionales, la protección de la soberanía y la proyección regional e internacional del país, entre otros.

Las políticas de seguridad y defensa responden a las concepciones que tienen los países sobre sus intereses, entorno estratégico, amenazas y riesgos, con vistas a proteger y promover la seguridad nacional. También son instrumentos técnicos que fijan una hoja de ruta para guiar a las autoridades en la oferta de seguridad estatal y humana.

Teniendo en cuenta estas definiciones amplias, sumadas a los “elementos típicos” que deben tener las políticas de seguridad, según la DCAF, se propuso un modelo para su diseño y análisis. Este consta de un esquema poligonal distribuido alrededor de nueve niveles, basados en una concepción amplia de las políticas de seguridad y defensa, que reconocen no solo las condiciones, la voluntad y la capacidad internas, sino los distintos factores, amenazas y

riesgos provenientes del exterior, tanto en su manifestación regional como hemisférica.

Por último, se reflexionó sobre la proyección, la utilidad y los límites del modelo. Este refleja un esfuerzo por integrar conocimientos, teorías y realidades del poder para un Estado; no es (ni pretender ser) una lista exhaustiva de componentes y requisitos que las autoridades deben seguir para confeccionar y evaluar estas políticas.

Bibliografía

- Abella Osorio, Juan David, y Vicente Torrijos. 2017. "Evolución y tendencias en la teoría y práctica de la Diplomacia Militar: implicaciones para Colombia". En *Convergencia de Conceptos: Enfoques Sinérgicos en relación a las Amenazas a la Seguridad del Estado colombiano*, editado por Carlos Castro y Jonnathan Reina, 19-40. Bogotá: Escuela Superior de Guerra. doi.org/10.25062/9789585698307.
- Aravena, Francisco Rojas. 2002. "Human security: emerging concept of security in the twenty-first century", <https://bit.ly/3euw2St>
- Armitage, Richard, y Joseph S. Nye. 2007. *A Smarter, More Secure America*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. <https://bit.ly/3vMxVPX>
- Asamblea Nacional Constituyente. 1991. "Constitución Política de Colombia", <https://bit.ly/3xSV1pZ>
- Ball, Nicole, Michael Brzoska, Kees Kingma, y Herbert Wulf. 2002. *Voice and accountability in the security sector*. Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC). <https://bit.ly/2RAjaAT>
- Banco Mundial. 2013. *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*. Washington, DC: World Bank. doi.org/10.1596/978-1-4648-0010-8.
- Blarel, Nicolas, y Avinash Paliwal. 2019. "Opening the black box - The making of India's foreign policy". *India Review* 18 (5): 457-470. doi.org/10.1080/14736489.2019.1703359
- Brauch, Hans Günter. 2009. "Security Threats, Challenges, Vulnerability and Risks". En *International Security, Peace, Development and Environment*, editado por Ursula Oswald, 102-113. Nueva York: UNESCO/Encyclopedia of Life Support Systems.
- Cadena-Iñiguez, Pedro, Roberto Rendón-Medel, Jorge Aguilar-Ávila y Eileen Salinas-Cruz. 2017. "Métodos cuantitativos, métodos cualitativos o su combinación en la investigación: un acercamiento en las ciencias sociales". *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* 8 (7): 1603-1617. <https://bit.ly/3g4ZCx6>
- Carey, Gemma. 2011. "Opening the 'black box' of policy". *Insight Magazine*. <https://bit.ly/3vKj5tm>
- CONEVAL. 2007. "Metodología para la construcción de la matriz de indicadores para resultados". Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). <https://bit.ly/3nUQAGB>.
- DCAF. 2015. *National Security Policies. Formulating national security policies for good security sector governance*. Génova: Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF). <https://bit.ly/3h752Kh>.
- De la Hoz, Remberto. 2016. "Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas". *Justicia* (30): 107-121. doi.org/10.17081/just.21.30.1353.

- De la Lama, Jorge. 1998. *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile. <https://bit.ly/3uqNah7>
- Eissa, Sergio. 2017. "Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico". *Relaciones Internacionales* 26 (53): 246-265. doi.org/10.24215/23142766e021
- Grandvoininnet, Helene, Aslam Ghazia y Shomikho Raha. 2015. *Opening the Black Box: The Contextual Drivers of Social Accountability*. Washington, DC: World Bank. doi.org/10.1596/978-1-4648-0481-6.
- Harvey, John. 1997. *Conventional Deterrence and National Security*. Canberra: Air Power Studies Centre. <https://bit.ly/3tnYRnK>.
- Hernández, Carolina Galindo. 2005. "De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas". *Estudios Socio-Jurídicos* 7: 496-543. <https://bit.ly/3nWfg1j>
- Leal Buitrago, Francisco, y Ann Mason. 2003. *Democracia y seguridad en los Andes: hacia una agenda regional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Meza, Miguel Navarro. 2018. "¿Existe una comunidad de seguridad en América del Sur?". Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. <https://bit.ly/3vQitSO>.
- Meza, Miguel Navarro. 2009. "Política exterior y política de defensa: una cercanía esquivada". *Revista Política y Estrategia* (114): 54-116. doi.org/10.26797/rpye.v0i114.172
- Ministerio de Defensa Nacional. 2019. "Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad", <https://bit.ly/3epeZRJ>.
- OAS. 2021. "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica". 2 de febrero. <https://bit.ly/3avql3L>.
- Orovcanec, Astrid, y Dimitar Mircev. 2015. "Security in the 21st century: in search of new research paradigms and approaches". International Scientific Conference.
- Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa Nacional. 2003. "Política de Defensa y Seguridad Democrática", <https://bit.ly/3t1m8q9>
- Presidencia de la República de Colombia. 2019. "Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad". 6 de febrero. <https://bit.ly/33oWTsu>.
- Richardson, Frank, y Blaine J. Fowers. 1998. "Interpretive Social Science: An Overview". *American Behavioral Scientist* 41 (4): 465-495. doi.org/10.1177/0002764298041004003
- Souers, Sidney. 1949. "II. Policy Formulation for National Security". *The American Political Science Review* 43 (3): 534-543. doi.org/10.2307/1950074
- Tavakoli, Mahin. 2010. "A positive approach to stress, resistance, and organizational change". *Procedia Social and Behavioral Sciences* (5): 1794-1798. doi.org/10.1016/j.sbspro.2010.07.366
- Torres-Melo, Jaime, y Jairo Santander. 2013. *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)/Procuraduría General de la Nación (PGN). <https://bit.ly/2QZtkLE>
- Ugarte, José Manuel. 2004. "Formulación consensuada de políticas de defensa y seguridad en América Latina: la participación de la sociedad en decisiones fundamentales", <https://bit.ly/3uqz9jR>
- UN SSR Task Force. 2012. "Security Sector Reform. Integrated Technical Guidance Notes", <https://bit.ly/3vLwe5f>